

環境監査の構造と理論的課題（下）

——ドイツ環境監査法を素材として——

高橋 信隆

はじめに

一 環境規格の国際的動向

（一）ISO規格とBS規格

（二）EMASとISO規格

1 両規格の共通点

2 両規格の相違点

3 EC内での両規格の関係

二 ドイツ環境監査法

（一）成立経緯と本法の構成

1 成立経緯

2 本法の構成と適用範囲

（二）環境検証人および環境検証人機構

1 環境検証人の概念

2 環境検証人の認定要件

3 認定手続

4 認定機関

- 5 環境検証人機構およびその他の資格保有者
- 6 環境検証人の登録および監督
- 7 環境検証人委員会

(三) 事業所の登録

- 1 登録機関およびその権限
- 2 登録の要件および抹消（以上、立教法学48号）

三 環境保全手法としての環境監査の意義と環境法の課題

(一) 環境監査の意義と環境保全手法としての実効性

- 1 環境監査の基本システム
 - 2 本制度への参加可能性
 - 3 参加促進措置
 - 4 環境行政への影響
- (二) 環境監査と環境法の課題
- 1 規制的手法の限界と環境監査
 - 2 環境監査にみる環境法の役割
- おわりに

三 環境保全手法としての環境監査の意義と環境法の課題

(二) 環境監査の意義と環境保全手法としての実効性

1 環境監査の基本システム

- (1) EC委員会は、一九九二年三月、一九九三年から二〇〇〇年までを計画期間とする第五次環境行動計画

(Das Fünfte Umweltpolitischen Aktionsprogramm ; The EC's Fifth Environment Action Programme) を提案し、一九九三年二月一日に正式に発効した。

この行動計画においては、予防的な環境政策に基づく「持続可能な発展」(sustainable development) が目標として掲げられ、生活環境にとって脅威となる大気汚染、水質汚濁、廃棄物汚染、危険性の高い産業による各種の汚染等に対しての事後的な対策ではなく、汚染を未然に防止する行動へと政策の転換を図り、資源の効率的利用、生産量の削減と生産物の効率活用、再利用および再生、廃棄物の安全かつ合理的な処理などに配慮することの必要性が指摘されている。⁽¹⁵³⁾

このうち、本稿との関連で重要なのは、右の目標を達成するための政策手段の多様化が考えられている点である。すなわち、そこでは、環境保全のためには規制的措施の実施を各加盟国に義務づけることにのみ関心が向けられるべきではなく、ECおよび各加盟国、更には自治体、企業、消費者および一般市民などのすべての関係者が共通の認識の下に協力していくべきことの必要性が強調されている。そのための具体的手法としては、環境税、炭素税および環境証などが考えられているが、エコ・ラベルや環境情報の公開などとともにいち早く明確な政策として示されたのが環境監査規則である。ECの環境監査制度は、この観点からは、国家、社会および産業界、更には消費者や一般市民の協働行為に依存した環境保全のための枠組みとして特徴づけることができる。⁽¹⁵⁴⁾

(2) ところで、EC規則の前文には、「産業界 (Industry) は、その活動の環境へ及ぼす結果を克服するための自己責任 (Eigenverantwortung) を有する」旨が規定されている。したがって、環境の保全は、ここでは企業の自主的な取組みを通じて実現されるべきことになるし、それを明確にすることによって、環境保全が企業の最重要課題の一つとして位置づけられるだけでなく、それを可能とするための企業内組織の構築、およびその活動実績を点検するシステムが法的に要求されることにもなる。それゆえ、実際の環境監査の制度および具体的運用のあり方

についても、少なくともE M A Sとの関連では、右のような意味での企業の自己責任との密接な結びつきの下に、それが論じられねばならない。

もつとも、環境監査という観念自体は、かつて論じたように、決してE Cの立法者が独自に着想を得たものではない。すなわち、環境保全に関してはともかく、監査あるいは管理という考え方自体は、企業実務においてはかなり以前から広く普及しているし、そこでは、企業あるいはその経営を特定の視点の下に、とりわけ企業製品の品質管理という視点の下に詳細に調査することによって、経営のプロセスや生産工程を最大限に効率化したり、達成すべき水準を持続的に維持・向上することが試みられてきた。とりわけ、アメリカにおいては、企業と社会の紛争を解決するための手法として、外部監査人である公認会計士が会計の視点から財務諸表を公表する財務監査の制度が発達してきており、財務関連情報の公表の拡大を通じて、経営者の無自覚や詐欺的会社経営から善良な債権者や株主を保護することが試みられてきた。社会監査といわれるその制度は、右のごとく、社会問題に関連する企業情報を公表することに、その主たる役割があったが、それは公害や環境の問題だけにとどまるものではなく、女性や少数民族などのいわゆるマイノリティの雇用および昇進、職場の安全性、公正な取引等、広範な社会問題に対する企業の現実的取組について、企業の社会的責任を問う世論の動向をうけて理論化および制度化されたものであった。

そのような手法が環境問題との関連で顕著な発達をみせるのは、一九七〇年代末から八〇年代初頭にかけてであるとされている。とりわけ、アメリカ証券取引委員会 (Securities and Exchange Commission - SEC) は、一九七七年から八〇年にかけて、環境責任リスクの範囲を確定するために多くの企業に環境監査の実施を要求したが、このことが本制度の発達に大きな刺激を与えたとされる。環境監査は、その時期すでに、企業の組織・施設および管理について、環境技術的・環境法的な経営審査を実施するための体系的な手法、すなわち環境保全のための組織や設備、および全体としての環境管理システムなどがいかなる形で構築され、それがどのように機能しているか、ある

いはより適切に機能しているかを定期的に点検するための手法としての理解が確立されている。⁽¹⁵⁶⁾ このようなものとしての環境監査が、今日、ISO規格などに採用されることによって、環境保全のための重要な手法の一つとして位置づけられるに至っていること、更には、E M A Sが、これまでに展開されてきた、もしくは現時点において国際的な環境規格として示されている他の環境監査のモデルといくつかの点において異なることはすでに論じたところであるので、ここでは繰り返さない。⁽¹⁵⁷⁾

ただ、ここでは、E M A Sが企業による環境情報の公開の要請との密接な結びつきの下に構想されてきたこと、⁽¹⁵⁸⁾ したがって、そこでは市民に提供される企業の環境情報の信頼性こそが重要な要素とならざるをえず、その信頼性を保証する具体的なシステムのあり方が問われること、そして、そのようなシステムの中に企業の自由意思による参加を組み込むことによって、環境保全に対する企業の自己責任をより明確なものとして表現しうること、⁽¹⁵⁹⁾ 更に、企業の自己責任とはいうものの、それは決して市場経済的論理にすべてを委ねるものではなく、それを法的制度として明確に位置づけることによって自己責任に基づく企業行動を法的に評価しうる仕組みとして構想されていること、⁽¹⁶⁰⁾ それゆえにまた、その点にこそ、企業内の環境管理システム構築のためのツールとして構想されているISO規格やBS規格との本質的差異があり、その意味では、これまで論じられてきた「経済的手法」とは明らかに異質であることについて、とりあえず確認しておきたい。⁽¹⁶¹⁾

2 本制度への参加可能性

(1) 本制度は、右にみてきたように、従来からの command and control という規制的手法の行き詰まりもしくは機能不全を補うものとしての役割を期待されて登場してきた。それゆえ、確かに法理論的にみたときにはいまだ重要な課題が残されているものの、制度の理念としては、その期待に応えようとする枠組みがそこに用意されているとみてよい。しかしながら、本制度への参加が企業の自由意思に委ねられているために、企業自らが本制度への

参加を自発的に決心しない限りは、EC規則および本法の規定内容に拘束されることはないし、本制度に從來からの規制的手法に代替しうる環境保全手法としての機能を期待する余地もない。そのため、はたしてどの程度の企業もしくは事業所が本制度への参加表明をすることになるのかが、本制度を実効的に運用できるかどうかということとも関わって、大きな関心とならざるをえない。

この点についての最新のデータを参照することはできなかったが、ドイツでは、一九九六年一月の時点で、すなわち本法施行後約一ヶ月の段階で五七、同年二月には一一三の事業所が環境報告書の認証を取得し、登録されているという。⁽¹⁶²⁾この数字自体は他のEC加盟国のそれを大きく引き離しているが、これのみをもって、ドイツの企業だけが環境保全に熱心に取り組んでいるとか、組織としての能力に優れているといった判断をすることは、もちろん正確ではない。なぜなら、すでに述べたように、たとえばイギリスではこれまでもBS規格に基づいて環境管理システムの認証を行ってきた実績があるし、EMASの発効後も、とりあえずは環境報告書の作成および公表の部分を切り離して従来通りの運用にとどめることを決定しているため、そこで認証を取得した事業所の数がEMASに基づく認証実績を示す数字に反映されることは、おそらくありえないからである。

(2) しかも、ドイツにおいて実際に認証を取得している事業所のほとんどは、従業員五〇〇人以上の大企業であり、また、業種別にみると、食品産業などは本制度へ積極的に参加する傾向にあるが、たとえば化学工業などはそれほどでもないという指摘もある。⁽¹⁶⁴⁾

このうち、中小企業の参加がそれほど期待できないであろうことは、EC規則の制定当初から予想されていたことであった。その最大の理由は、本制度への参加に伴ってさまざまな費用の支出を余儀なくされ、それが製品コストにも反映することによって、企業経営そのものが成り立たなくなるのではないかという不安を払拭できないことにある。実際、これまでに本制度の要求に見合うだけの環境管理システムを構築してこなかった多くの中小企業に

とっては、まず何よりも、その構築のために外部の者に助言を求めることが必要となるであろうし、システム構築後も、企業内監査のための専門家の採用、環境検証人の選任、環境報告書の作成や公表など、新たな財政的負担を強いられるのは明らかである。しかも、たとえば環境検証人についていうならば、EC規則や本法も十分に認識しているように、実際の検証活動は個人の専門知識だけではおそらく不可能であるため、複数の環境検証人やその他の専門家も含めたひとまとまりの、すなわちドイツ法という環境検証人機構といったものに依存せざるをえない。中小企業にそれだけの財政的な余裕があるかどうかという問題は、確かに本制度への参加を躊躇させる要因ではある。それゆえ、本制度への自由意思による参加の問題は、しばしば、財政的負担の問題に収斂されて議論されることになる。⁽¹⁶⁶⁾

しかしながら、行政費用や製品コストの上昇に対する不安という要因は、本制度への参加可能性を論ずるにあつての唯一の視点とは、必ずしもいえない。なぜなら、経営学的にみるならば、長期的な視点に基づく損益の改善こそが短期的に生ずる利益の最大化よりも優先されるべきことは、おそらく自明のことだからである。それゆえ、この観点からは、本制度への参加に伴ってどの程度の費用を必要とするかということよりも、むしろ、環境監査という手法を利用することによって何がもたらされるのが重視されることになる。したがって、短期的には利益の増大やコストの削減といった目に見える形での成果をあげることができなくとも、長期的にみてそれを補つて余りあるだけのメリットがあるならば、本制度への参加は、中小企業にとっても十分な経済的インセンティブとして作用しうることになる。⁽¹⁶⁶⁾

(3) それでは、長期的にみたときに、本制度へ参加することによって、企業には実際にいかなる利益がもたらされるのであろうか。

これについては、通常、競争上の利益、リスクの最小化、コスト回避の可能性などが指摘される。すなわち、本

制度への参加によって、当該企業は、単に環境保全に努力しているというだけではなく、法令違反等のない健全な企業経営を行っているという評価を得ることにもなるであろうし、そのことによって、企業それ自体の評価や信用引受に際しても有利に作用し、何よりも競争関係にある他の企業との関係で企業イメージの向上を図ることができ。また、企業内の環境管理システムを適切に構築し、その継続的改善を図ることによって、リスク克服に必要な新たな専門知識の獲得を可能とする組織としての能力を向上させることもできるし、更には、リスクを最小化することによって、結果的にはコストを減少させることも可能となりうるからである。

しかしながら、それらは確かに単なる事実上の利益というにとどまらず、本制度への参加によっておそらくは必然的に生ずるであろうところの「制度上の利益」として性格づけることができるが、そのような利益を現実⁽¹⁶⁷⁾に獲得しうるといふ保証は、何ら存在しない。むしろ逆に、従来の規制的手法の下では、行政による命令・禁止に従ってさえいれば、行政上の目標としての環境基準や排出基準の達成が可能であるという前提があっただけではなく、たとえそれが実際の環境改善に結びつかなくとも、少なくともそのことゆえに企業自身の法的責任を問われることはなかったし、社会的な批判を浴びることも、通常は考えにくかった。それゆえ、本制度への参加に伴う右のような利益が何らかの形で明確なものとして保証されるのであれば、本制度へ積極的に参加しようというインセンティブは働かないことになる。

ただ、環境監査という環境保全のための新たな手法が提唱されてきた背景には、従来からの規制的手法によって環境保全の成果を十分に示しえないという事情があつたことも見逃されてはならない。すなわち、経済学的もしくは経営学的には、単に行政上の規制に従っているという事実のみではなく、製品の安全性や環境親和性など、企業の社会的責任を問う傾向をうけて、自社製品の品質や企業内組織それ自体を公表することによって自らの環境問題に対する積極的姿勢を明らかにする必要に迫られ、それに応えるべく環境管理システムのあり方が議論され、そ

れが発展してきたという事情、そして何よりも重要なのは、環境保全の手法としてこれまで支配的であった *command and control* というアプローチの実効性に対する法律学的な視点からの疑問が提起されはじめてきたという事情があるからである。

その際に、とくに規制的手法の実効性との関わりでいえば、そこでの前提的状況が必ずしも明確ではなくなってきたこと、すなわち、規制の対象領域である自然生態系や科学技術における複雑な連鎖は、われわれが経験知を未だ十分に構築できていない諸要因によつて規定されているために、行政は、環境的価値およびそれを保護するために規制的手法をもつて介入するラインを、環境基準や排出基準などの固定化された準則として制度化することが困難になっていること、それゆえ、命令・禁止のための拠り所としてそれらの基準が存在する場合であっても、それが環境保全のための有効な基準であるかどうかさえ断言できないこと、また、かりに有効な基準設定が可能であつたとしても、それが企業能力からして実施困難であると判断されるときには、現実には実現可能な基準設定で満足せざるをえず、⁽¹⁶⁸⁾したがつて、基準の達成が必然的に環境の保全もしくは改善につながるという保証がないこと、更には、積極的に不確実なリスクを克服するための方途を模索し続けなければ、いずれは企業自らが大きなコスト負担を強いられる状況が顕著になっていることなど、ここでは、かつて規制的手法が依拠していた前提的状況が欠落しつつあるという点に、とくに目が向けられねばならない。その意味では、命令・禁止にさえ従っていれば責任を問われることはないという保証すらも、そこには存在しなくなっているのである。環境監査制度は、まさにこのような状況の下で提唱されてきたものであるがゆえに、従来の手法の下で考えられてきた企業活動のインセンティブに関する議論を、そのまま本制度への参加についてあてはめることは、おそらく不適切である。ここでは、環境保全をめぐる法それ自体に対する理解の差異こそが問題とされねばならないのであるが、これについては、後に簡潔に触れることとする。

3 参加促進措置

(1) ところで、前述のように、本制度への中小企業の参加が少ないであろうことは、EC規則の制定当初からある程度予想されていたことであつた。その点を考慮して、EC規則では、特別に一ヶ条を割いて、その参加の促進を図るべきことを規定している。

すなわち、EC規則一三条は、企業とりわけ中小企業の参加の促進 (Förderung der Teilnahme von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen) と題して、「加盟国は、技術的な支援対策のための措置および機関設立 (Maßnahmen und Strukturen zur technischen Hilfsleistung) を行い、もしくはそれを促進し、同時に、企業がこの規則で定められた規律、手続を遵守し、とくに環境基本方針、環境行動計画および環境管理システムを開し、経営監査を実施し、環境報告書を準備し、そしてその妥当である旨の認定を受けるために、必要な専門知識と援助を提供することによって、企業とりわけ中小企業の環境管理・監査システムへの参加を促進しうる。」「EC委員会は、中小企業のこのシステムへの参加の増加を目的として、とくに情報、教育および組織的・技術的支援を通じて (insbesondere durch Information, Ausbildung sowie strukturelle und technische Unterstützung)、および監査手続と環境検証人による審査に関して、理事会に適切な提案を行う」と規定する。したがって、この規定に基づいた各種の措置が実際にどのようなものとして実施されるかが、中小企業を参加させるための一つの重要な鍵になるう。

他方、わが国の場合もそうであるが、中小企業とりわけ下請けの中小企業に対する大企業の影響力には極めて大きなものがある。とくに製品の品質については、下請企業は大企業の指示通りに部品等を製造することになるから、その影響力を無視することはできない。したがって、このような現実を重視すると、本制度への参加が大企業に極端に偏っているというドイツの現実とは、決して過小に評価されるべきではない。むしろ、EC規則上は、参加

企業はその下請企業についても生態学的な諸要求が遵守されるよう配慮すべきことを規定している⁽¹⁶⁹⁾ので、参加企業が自らの環境行動計画や環境管理システムにこの点を明確に採用することになれば、それを通して、不参加の中小企業も実質的には本制度へ組み入れられることになる。

(2) 本制度への参加を促す措置としてEC規則自体が明確に採用しているのは、事業所の登録と、本制度へ参加していることを内容とする図柄の使用であるが、このうち後者については、すでに述べたように⁽¹⁷⁰⁾、製品の宣伝や製品それ自体には使用できないこともあって、本制度への参加にとつてどれほどの誘因になるかについては判断がつきかねる。ただ、参加企業は、ISO規格やBS規格の場合のように、単に適切な環境管理システムを構築することによって環境保全に努力しているという評価だけではなく、EMASでは、法令適合性をも含めた環境パフォーマンスの認証も行われることになるため、法令違反等のない健全企業であるとの評価を受けることにもなるし、更には、企業は本制度への参加を特定の製品の広告等に結びつかない限りでイメージ広告などに利用してもよいとされているので、その限りでは、対消費者との関係で企業イメージの向上を図ることはできよう。しかしながら、問題は、本制度への参加によって、他企業との関係で現実に競争上優位に立てるかどうかである⁽¹⁷¹⁾。

この問題は、製品としてのアイデアやそれが消費者に与えるインパクトを別にすれば、通常は企業製品の品質の優良性によって決まるものであるから、環境監査制度に基づいて企業の環境対策やそのパフォーマンスを認証することよりも、製品に対する品質保証の方が、実際上はより大きな意味を有する。そして、まさにこのような視点から規格化されたのが「品質管理および品質保証に関する規格」といわれるISO9000シリーズであったが、環境規格としてのISO14000シリーズも、その基本的な方向としては、環境管理を全体としての品質保証戦略の一部として理解しているとみてよい⁽¹⁷²⁾。しかし、環境監査という手法が発達してきた背景に製品の安全性に対する要請が含まれていたことは別にして、少なくともEMASについては、制度の建前としては、このような視点は

含まれていない。それゆえ、本制度への参加によって、現実にも参加企業が他の企業に対して競争上優位に立てるかどうかは、少なくとも右の視点からは予測できない。ただ、たとえば責任保険の契約に際しては、当該企業が実際にいかなるリスク対策を実施しているかということが重要な基準となるであろうから、企業自らの意思で本制度へ参加することによって環境管理システムを構築し、それに基づいてリスク管理のためのさまざまな措置を講ずることになれば、そのことに関する企業能力を適正に評価されることによって契約を有利に締結しうる可能性はあるし、更に、もちろんそこでは行政が環境の保全を最優先課題として位置づけることが前提ではあるが、公共工事の指名や財政支援の供与などに際して、本制度に参加して認証を取得した企業を優遇する合理的な根拠にもなりうる。⁽¹¹³⁾

今日、環境問題に関する市民意識が高揚し、それに伴って自らのライフ・スタイルの見直しとそれに見合った商品の選択、更にはそれを製造する企業の選択が行われつつある。その結果、製造工程や製品の社会・環境親和性 (Sozial- und Umweltverträglichkeit) が、かつてないほど企業活動の重要な要因になっており、企業はその活動や製品に対する提案・批判に機敏に反応し、自ら積極的に社会的責任を果たさざるをえない。E M A S は、まさに、このような市民の意識変革と、その状況下での競争に生き残ろうとする企業の自己変革の意識とに支えられたものという。そして、そこに環境検証人による環境報告書の認証や登録のシステムを加えることで、企業によって提供される情報に信頼性を与え、企業間の公正な競争が確保される仕組みになっている。⁽¹¹⁴⁾ 換言すれば、本制度には、企業間の私的な競争が本質的に内在しているともいえるのである。

(3) さて、本制度の基本的な枠組みを簡潔に表現するならば、それは、企業の環境保全に対する自主的な取り組みとその実績を公に証明するものというが、その観点からは、本制度へ参加し、環境検証人による認証を取得することによって、自らの活動によって生ずる結果についての責任が回避もしくは軽減されうるのかどうかという点

が、企業にとっての最大の関心事となる。

そこで、この点に関して問題となるのが、一九九一年一月一日から施行されている環境責任法⁽¹⁷⁵⁾ (Umwelthaftungs-gesetz) との関係である。とりわけ、同法六条一項は、「ある施設が具体的状況との関連で生じた損害を惹起する性質を有する (geeignet) 場合、その損害は当該施設により発生させられたものと推定される (wird vermutet)」と規定し、当該施設が損害を惹起する性質を有するかどうかについては、操業経過 (Betriebsablauf) 使用された設備 (verwendete Einrichtung) 投入され放出された物質の種類と濃度 (Art und Konzentration der eingesetzten und freigesetzten Stoffe) 地理的状況 (meteorologische Gegebenheiten) 損害発生時間と場所 (Zeit und Ort des Schadenseintritts) 損害の形態 (Schadensbild) およびその他一切の事情を考慮して判断されるとして、因果関係の推定規定を置くとともに、同条二項では、「規則に従って操業がなされていた場合」(bestimmungsgemäß betrieben wurde) には右の推定が働かないことを規定している。そのため、企業が本制度へ参加したことによって、はたして因果関係の推定を免れることができるかどうか問題となる。

かつて論じたように、⁽¹⁷⁶⁾今日の環境法をとりまく状況において特徴的なのは、まず何よりも、企業活動や開発行為に伴う環境への影響を伝統的な因果律に基づき十分な内容をもって予測することが以前にもまして困難になってきていること、および、そこには不測の事態による損害発生危険性、すなわち不確実性 (Ungewißheit) あるいは「環境リスク」(Umweltrisiko) といわれるものが必然的に随伴する点である。すなわち、企業は、そのような不確実な状況を前提として活動しなければならない。したがって、もし右の問題について肯定的に解することができれば、すなわち本制度への参加によって因果関係の推定を免れうるとするならば、そのことは企業が本制度へ参加するための、ある意味では決定的な誘因となる可能性がある。

この問題の検討には、ドイツの不法行為法などのこれまでの展開をも視野に入れた議論が必要であるため、その

詳細については別の機会に譲ることとするが、結論的にいうならば、本制度へ参加し、環境検証人により環境報告書の検証を受け、名簿に登録されたという事実のみをもってしては、不法行為法およびその他の法律上の義務を履行したことの証明として、なお不十分であるように思われる。すなわち、ドイツ不法行為理論においては、従来より社会生活上の義務 (Verkehrspflicht) といわれるものが学説・判例上確立され、加害企業が環境関連法規や行政上の規制を遵守して操業していたとしても、それとは別に、企業には社会の構成員として遵守すべき社会生活上の義務があり、法令や行政上の規制に違反していないということが、直ちに民事上の違法性までも阻却するものではないとされているからである。⁽¹⁷⁾ ただ、おそらくこの理論は、従来の規制的手法を前提としたうえで、そこから生ずる義務を履行してもなお生ずる損害についていかなる責任を負うかということに関するものと理解しうるから、その理論がそのまま右の問題にもあてはまるかについては更なる検討を要するし、他方では、今後この制度が普及するにつれて、環境管理・監査システムの構築およびその継続が、事業者の免責証明のための必須条件となる余地がないではない。今後の検討課題としたい。

4 環境行政への影響

(1) ドイツ環境法体系における環境監査の位置づけをめぐっては、その議論の当初から常に、環境行政上の規制緩和に結びつけることができるかどうか、すなわち、環境規制の質的・量的な増大に伴って、それに要するいわゆる環境行政費用が増加したり、行政上の許認可手続の複雑化および遅延化が生じていることもあって、本制度への参加が、たとえば行政上の監督措置の削減や部分的廃止につながるのかどうか、あるいは、特定の規制法上の義務やそれと結びついた具体的な法的地位を本制度への参加の有無によって決定しうるのかどうかということの関わりで論じられてきた。⁽¹⁷⁸⁾ このような議論が、とくに産業界から積極的になされてきたことはある意味で当然のことではあるが、とりわけ、本制度への参加自体に付随するリスクゆえに躊躇している中小企業にとっては、その見返り

として何らかの規制緩和措置が示されれば、本制度への参加を促す重要な、そして決定的な要因となる可能性もある。他方、行政にとつても、本制度が全体としての環境法体系の中に適切に位置づけられ、かつ実効的に機能するならば、規制やそれに伴う監視などの煩雑さや機能不全を回避できるであろうし、また、「スリムな国家」(schlanker Staat) という現代的要請にも応えることにもなるから、むしろ歓迎されるべきものであることはいうまでもない。⁽¹⁷⁾

ただ、この点については、若干の留保が必要である。なぜなら、環境監査という手法は、従来からの命令・禁止による環境保全の手法ではなく、市場の可能性や市場をコントロールする法的な枠組みに依存するものであるが、もしそうであるならば、エネルギー利用や廃棄物処理等に要する費用を上げたり、規制法上の義務の程度を高めることの方が、むしろ企業は環境保全のための合理化や投資の措置を検討することにもなるはずだからである。環境税などの経済的手法は、まさにそのようなものとして性格づけることができる。そして、その場合には、それらの措置は行政上の環境規制措置を補完したり、側面支援するものとして位置づけられることになるため、規制緩和の議論とも直接結びつくことになる。そこでは、各施設や各事業所ごとに示される環境目標や具体的な環境行動計画などについて、それが内容上適正なものかどうかについて規制法的なコントロールが行われることになる。環境監査の場合には、すでに述べたように、⁽¹⁸⁾ 企業による環境保護の継続的改善の促進をその目標として掲げてはいるものの、具体的にいかなる目標を設定し、企業内において具体的にいかなる措置を講ずるべきか、およびそれら相互の優先順位をどのように決すべきかについては、直接的には何ら触れるところがない。それらの確定は、あくまでも企業の自己責任に委ねられている。その限りでは、環境監査は、規制主義的な枠組みを前提とし、その機能不全を補うものである点においては、他の経済的手法と共通する面はあるものの、今日の環境規制をめぐる法の全体としてのコンセプトからは、明らかに異質であるともいえる。⁽¹⁹⁾ これについては、後述する。

(2) とはいえ、現在までの本制度の位置づけをめぐる議論をみると、右のような異質性にもかかわらず、あるいはもしかしたら異質であるがゆえに、環境行政上の規制緩和の可能性を積極的に模索する傾向にあるといつてよい。これまでもすでに、本制度との関わりで各種の許認可手続を将来的には簡略化し、迅速化しようとする議論が活発に行われているし、その中には、参加企業を他企業と比べて優遇すべきであるという議論も存する。そこには、企業により作成された環境報告書が環境検証人により妥当と宣言され、認証を取得することで、それが法律上の各種要請を充足していることの証明になること、更には、そのことが行政と企業との信頼関係を形成することに役立つという認識が前提として存在し、そのことに規制緩和の議論を結びつけようという意図がみられる。⁽¹⁸²⁾ もっとも、このような議論の方向それ自体は、一九九二年三月五日のEC委員会によるEC規則の最終提案にも、中小企業に限ってはあるが、その執行コントロール (Vollzugskontrolle) の緩和として、国内法に基づく規制を緩和する内容が規定されていたところであった。しかし、この部分については、環境行政当局や環境保護団体等の圧力で、最終的にはEC規則には盛り込まれなかったという経緯がある。⁽¹⁸³⁾

もっとも、その後のドイツにおける議論をみると、EMASへの参加を条件として行政による規制や監督を軽減しようとする動きは各州において拡がりをみせ、たとえばノルトライン・ヴェストファーレン州では、本制度へ参加した企業について行政による規制や監督の措置を解除しうるのであるのかどうか、あるいはどの程度それが可能なのかについて、連邦政府に意見を求めており、バーデン・ヴュルテンベルク州でも同様の動きがみられる。企業内監査の実施とそれに対する環境検証人のコントロールを組み合わせた体制を企業の自由意思によって確立するという環境監査のシステムそのものが、長期的にみた場合には、行政による規制や監督を企業の自己責任による自主的統制へと移すための信頼へとつながるという認識が、そこには存在しているといえよう。⁽¹⁸⁴⁾ そして、実際にも、本制度へ参加した企業は、環境検証人による審査を定期的に受けることになるため、個別の環境法令による規制を全て実施し

なくともさほど問題とはならないであろうし、更には、乏しい人材や資金によってまかなわれる行政上の規制よりも、むしろ本制度に基づく監査の方が、企業の豊富な資金や技術を駆使して頻繁にかつ集中的に実施されるという点においては効果的であるし、環境検証人による審査がそこに介在することによって、その内容も適正なものとなりうる。それゆえ、そのことからすれば、本制度への参加のいわば見返りとして、そこに規制緩和を結びつける余地は十分に⁽¹⁸⁵⁾ある。

このような中であつて、連邦レベルでは、一九九六年一〇月九日に「インミッション防止法上の認可手続の促進および簡素化についての法律」⁽¹⁸⁶⁾ (Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsrechtlicher Genehmigungsverfahren) が制定され、それに伴い、インミッション防止法上の認可を申請する者が環境監査システムに参加している場合には、認可行政庁は提出を要する申請書類の記載内容を簡略化しうる旨、法規命令が改正された。⁽¹⁸⁷⁾ このような意味での規制緩和の措置は、すでに廃棄物処理について、「循環型経済・廃棄物法」⁽¹⁸⁸⁾ (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) を実施するためのいくつかの法規命令にも規定されている。⁽¹⁸⁹⁾ 加えて、ドイツ連邦議会が、本法を可決するに際して、連邦政府に対し、既存の環境行政法を原則的に簡素化もしくは規制緩和するための具体的な見通しを示すことを求める決議を採択していることも注目される。⁽¹⁹⁰⁾ したがって、今後、本制度に参加し、登録されている事業所を対象とした規制緩和のあり方について、具体的な議論が展開されることになるであろうし、それが法令等に明文をもつて規定されることになるのは、ほぼ間違いない状況にあるといえる。⁽¹⁹¹⁾

(3) 他方で、規制緩和を実施するための新たな法令等が制定されなくとも、各法律上の義務履行との関連で、環境監査の基本的理念がそこに取り込まれる余地は十分にあり、その場合には、当該法律の実施命令等の改正のみで、本制度への参加と規制緩和措置とが明確に結びつけられることにもなる。すなわち、たとえば連邦インミッション防止法⁽¹⁹²⁾ (Bundes-Immissionsschutzgesetz) 五二a条によれば、認可を必要とする施設の経営者は、環境保護を

着実に遂行するための措置を計画的に準備し、それを適切な形で文書化しなければならず、また、認可について権限を有する行政庁は、施設の経営に際して法令等の遵守がいかなる方法で実施され、また保証されるのかについて報告を受けることになっているが、これなどは、そこに情報公開の要素が明確な形で加わりさえすれば、制度の理念としては環境監査そのものである。そうすると、当該企業が本制度へ参加することになれば、環境目標や環境行動計画の作成、更にはそれを実施していくための企業内の環境管理システムの構築など、右の法律上の要請とほぼ同じ内容のものを重複して実施することになるから、その限りでは、現行法の下でもそこに環境監査を結びつけることが可能となる。その意味では、むしろ、連邦インミシオン防止法の右の規定は、従来からの規制的手法の機能不全を補うべく、本制度の理念を先取りする形で制定されたものと位置づけることもできよう。

また、同様の例は、循環型経済・廃棄物法にもみることができる。すなわち、同法は、環境親和的な循環型経済を実現するために、廃棄物の処理よりも、その発生の抑制および利用を優位させ、その基本理念として製品のライフサイクル管理の考え方を導入しているが、具体的には製品の開発・製造・加工・処理および販売業者に対し、循環型経済の目標を実施し、製品の製造および使用に際して廃棄物の発生を可能な限り抑制し、使用後に発生する廃棄物が環境親和的方法で利用・処分できるよう義務づけている。⁽¹⁹⁴⁾これによって、たとえば製造業者は、製品の耐久性、再利用の可能性、修理可能性等に関する設計、製造工程、流通経路、製品としての本来の利用を終了した後の利用可能性等について、製造段階で明確に対応することが求められることになる。⁽¹⁹⁵⁾そして、同法は、これを促進するために多くの企業に廃棄物管理構想 (Abfallwirtschaftskonzept) の作成を義務づけ、そこでは、特定の廃棄物について、その種類・量・所在、およびその抑制・利用・処分のために実施し、計画している措置などについて説明しなければならないものとしている。⁽¹⁹⁶⁾そして更に、廃棄物管理構想の作成義務者は、毎年、利用または処分した廃棄物の種類・量・所在に関するバランスシート (Abfallbilanz) を作成し、それを所轄官庁に示さねばならないとき

れている。⁽¹⁹⁷⁾

右のような例は、現段階では極めて限られたものにとどまってはいるものの、そこには環境監査と共通の認識が存在しているし、それゆえに、本制度への参加を、企業に課せられている各種義務の緩和、および認可手続に際しての各種緩和措置と結びつける動きは、今後ますます加速されていくものと思われる。

(二) 環境監査と環境法の課題

1 規制的手法の限界と環境監査

(1) 今日に至るまでの環境法の生成・発展の歴史は、それを行政法学的にみるならば、そのまま古典的な(営業)警察法上の理論枠組を見直し、警察の概念に包摂することが困難な環境規制という新たな行政作用に対応させるべく、それを再構築しようとする過程であったと特徴づけても過言ではない。⁽¹⁹⁸⁾ すなわち、学説上は、古典的な意味での警察とは異なる新たな種類の環境行政上の現象を把握し、その領域での行政決定や私人の権利保護のあり方等のあるべき姿を探るべく、さまざまな試みがなされてきたのであった。そこでは、たとえば伝統的な「危険の除去」(Gefahrenabwehr)⁽¹⁹⁹⁾ に代わる包括的なリスク管理 (Risikomanagement) を可能とする法や法学のあり方を模索したり、日々増大する安全性に対する期待に応えるために「予防」(Prävention) もしくは「事前配慮」(Vorsorge)⁽²⁰⁰⁾ という概念を用いることによつて、あるいはそのための具体的措置を要求することで、そこでの環境リスクに対処したり、⁽²⁰⁰⁾ 更には、有害物質等の末端処理 (end-of-pipe) 的な規制から環境親和性 (Umweltverträglichkeit) に配慮したいわば順応的な環境保護 (proaktiver Umweltschutz) への重心移動の必要性や、あるいは固有の環境法および環境政策の領域のみならず他のすべての政策領域にも環境保全の要請を明確に組み込むことの必要性を主張するなどして、伝統的な command and control という手法ではもはや克服できない不確実な環境リスクの制御のあり方が、絶えず議論されてきている。⁽²⁰¹⁾ そして、立法や行政の実務においても、そうしたさまざまな要求に敏感に反応し

てきたことは周知の通りである。

もつとも、それらはいずれも、ある程度明確に設定された環境政策上の基準値をクリアすれば、そのことによつて実効的な環境の保護を図ることができるということを前提としつつ、それを効率的・合理的に実現するために、企業や市民をも取り込んだ決定のあり方を論ずるものであった。その意味では、経験的に獲得された「危険」(Gefahr) の概念を前提とし、その除去のあり方を新たな問題状況に適合させるべく補完もしくは再編しようとするものであつて、その限りでは「危険除去の法」(das Recht der Gefahrenabwehr) としての警察法もしくは規制法の延長線上にある。⁽²⁰²⁾ 規制法および規制的手法は、これらの議論においても、依然として環境保護のための基本的な理論枠組であり続けている。

(2) そのことは、今日盛んに議論されている排出権や環境証などの経済的手法についてもあてはまる。従来の経済的手法に代えて主張されているそれらの新たな手法は、要するに、汚染物質の排出について各企業（もしくは各国）に許容排出量を設定し、それを超えて汚染物質を排出することになる企業は他の企業より排出権を購入し、他方、汚染物質の排出量が許容量よりも少ない企業は他の企業に余剰分を売却できるという仕組みである。そこには、排出権や汚染権を証明する「環境証」を交付することによつて、それが需給バランスに基づいて排出権の分配をもたらす一方で、排出権を有している企業は、その権利の譲渡を可能とすることによつてそれによる利益を受けることになるから、許容排出量を下回る場合であつても環境保全のための技術を導入する経済的インセンティブをもつはずであるという認識が存する。⁽²⁰³⁾

これらの手法は、企業の経済的利害に働きかけることで企業行動を変更させたり、企業間の競争に刺激を与えようとする方法であり、環境保全のための費用を誰が負担するかという従来の議論をさらに押し進め、経済制度全体を環境保全型のものへと変換させることを意図している点で、それまでの経済的手法よりも優れているとされる

が、その最大の特徴は、行政的に規制された市場秩序を前提としたところに環境問題の解決を構想していることにある。⁽²⁰⁴⁾ その際、企業には、市場経済システムの中で行政による環境政策の目標および規制値を実現し、規制・監督の実効性を補完する役割が期待されており、したがって、それらの経済的手法は、従来の規制的手法の行き詰まりを明らかにするとともに、それを補完することに役立つことになる。

しかしながら、そこにはなお、従来からの規制主義的な論理が暗黙裡に前提とされているように思われる。すなわち、それらは経験的に獲得された「危険」を除去すべく基準を設定し、それを市場のフレキシブルなメカニズムを利用することによって、すなわち「強制」ではなく「刺激」を与えることによって達成しようとするものであり、その点では規制的手法と表裏をなす。

同様のことは、環境税についてもあてはまる。これをめぐっては、現在さまざまな方向からの議論がなされており、その中には、税金さえ支払えば環境を汚してもよいと受け取られかねないといった、いわば倫理的な側面からの反対論もみられるが、一般には、企業等の環境利用者は漫然と高い税金を支払うよりも、税額よりも少額の範囲で環境改善のための装置を設置して税金を節約する行動をとるであろうと期待されている。ここでも、ある一定の基準を、command and controlという「強制」によってではなく、金銭という「刺激」を与えることによって達成しようとするもので、まさにその意味では規制的目標が暗黙裡に前提とされている。⁽²⁰⁵⁾

(3) もちろん、このようにいうことは、環境問題解決のための制度的枠組が不要であるとか、行政による規制的介入が全く意味をなさないということでは決してない。これらの経済的手法は、環境問題の解決が市場のフレキシビリティを通じて無理なく実現されることを論じた従前の経済的手法と明確に区別されるだけではなく、規制的手法によっては十分な成果を達成できない部分について市場メカニズムを利用しようとするものであり、その意味では、規制主義的な枠組みを前提としつつその機能不全を補うものとして性格づけることができる。⁽²⁰⁶⁾ ただ、規制的手

法の問題点は、少なくとも法理論的には、経験知によって獲得した基準を固定化して環境リスクに対処しようとする点にあった。すなわち、ここでは、不確実な状況に対応できない制度的・理論的枠組を前提として不確実性に対処しようとしているパラドクスの状況の問題性こそが、まず何よりも認識されねばならない。

規制的手法が実効的に機能しえなくなってきた要因としては、かつて論じたように、自然生態系や科学技術における複雑な連鎖がわれわれの経験知によっては規定できない不確実性を伴うものであるために、行政が規制的手法によって問題を解決しようとする場合に、そのための明確なラインを環境基準や排出基準などの固定化された準則として示すことがそもそも困難になっていること、換言すれば、「専門的もしくは経験的な知」によっては基準の定立さえも十分にできず、したがってまた、その不十分な基準に基づく command and control によっては十分な成果を挙げることができないという、いわば「規律の欠缺」⁽²⁰⁷⁾ (Regelungsdefizit) と、更には、かりに有効な基準設定が可能であったとしても、それを実現するためには、行政にとっても人的および組織的能力が要求されるだけではなく、具体的施策を実現するためのかなりの費用が必要とされるし、また、企業的能力からして実施困難であると判断されるときには、現実には実現可能性を考慮した基準設定にならざるをえないという、いわゆる「執行の欠缺」⁽²⁰⁸⁾ (Vollzugsdefizit) こそが問題なのであり、このような前提的狀況が存在するがゆえに、市場メカニズムの活用が、すなわち企業による自発的な環境保全への取組みと技術革新が要請されてきたのであった。したがって、そのことに対する理解を欠いたところに新たな手法を提唱しても、おそらくは問題の本質的解決にはつながらない。なぜなら、基準それ自体の誤謬性もしくはそれに基づく執行の不完全性に対する疑念を払拭できないからである。⁽²⁰⁹⁾ 環境税などの経済的手法も、企業による自発的な環境保全への取組みと技術革新を促すインセンティブとしては有効であろうし、⁽²¹⁰⁾ したがってまた、企業に起因する「執行の欠缺」を埋めるには実効的に機能しうるかもしれないが、それが規制主義的な枠組みにとどまる限りは、とりあえず設定された規制的目標が達成された場合には、

企業にとってはそれ以上に技術革新を図ろうとするインセンティブに欠けることになるし、他方では、目標や基準値それ自体の有効性を検証する仕組みはそもそも存在しないため、「規律の欠缺」をも含めた意味での規制的手法の機能不全を補うものとしての役割には限界がある。ここでは、むしろ、規制主義的な枠組みを前提としつつも、それを超えて企業が継続的に技術革新を図り、更には不確実な環境リスクにもフレキシブルに対応しうるような制度的・理論的な枠組み、換言すれば、企業および行政が、ともに不確実な状況に継続的に対応しうるようその能力を向上させていくことのできる何らかの枠組みこそが求められている。⁽²¹⁾ 環境監査という制度は、それが今後の展開においてそのようなものとして機能するかどうかはともかくとして、少なくともそうした要請の下で登場してきた手法であるとの認識は必要であろう。

2 環境監査にみる環境法の役割

(1) では、右の見地からは、ECおよびドイツの環境監査に関する法は、いかなるものとして存在し、どのような性格づけられるのであろうか。

環境監査については、これまでBS規格による実績が先行し、更に、現在では全世界的な標準規格としてのISO規格が発効していることもあつて、一般には、企業が環境管理システムを構築する際のツールとして理解されている。すなわち、そこでは、環境管理システムを継続的に改善していくことによって、全ての組織がある一定の環境水準を達成しうることになるはずであるという期待から、環境管理システムに含めるべき要求事項を規定し、それに基づく組織の構築を支援するとともに、構築された環境管理システムがその要求事項に合致しているかどうかを定期的に監査する仕組みになっている。⁽²²⁾ この点、EMASでも、環境管理システムの構築ではなく環境パフォーマンスそれ自体が監査の対象になるという違いはあるものの、システム構築のツールとしての性格を有することに⁽²³⁾は変わりはない。⁽²⁴⁾

(2) EC規則は、まず、本制度の位置づけについて「環境規制 (Umweltkontrolle) のために共同体もしくは各国の既存の法規や技術規格、更には、これらの法規や技術規格に基づく企業の義務は、本制度の影響を受けない⁽²¹⁵⁾」と規定し、ここで実施される環境監査が、これまでの規制的手法から全く独立したものであるのではなく、それを補うものとして位置づけられることを明らかにしている。また、ドイツ環境監査法では、企業が環境基本方針 (Umweltpolitik) を策定する際には「関係するすべての環境法規の遵守」(die Einhaltung aller einschlägigen Umweltvorschriften) が要求され、更に、環境検証人および環境検証人機構としての資格についても、「関係法規および規格」(einschlägige Rechtsvorschriften und Normen) についての知識が必要とされているが、これも右と同じ趣旨である。⁽²¹⁶⁾

したがって、確かに本制度は環境保全に関する企業の自己責任を明確に規定しているために、企業自らが環境の保護の継続的改善のために努力すべきことを要求し、参加企業もこの要求に応えるべく自ら環境目標を設定し、それを達成するための企業内組織を構築することによって、その時々⁽²¹⁷⁾の最善の環境保全技術を駆使しつつ可能な限り環境への影響を減少させるべく努力しなければならないが、他方で、右の各規定からするならば、監査を実施することによって達成されるべき環境目標の設定は、それが企業の全くの自由意思に委ねられているわけではなく、むしろ、全体としての国家の環境政策およびそれに基づく各種法令、更にはそこで具体的に示された準則を通じて、絶えず行政による規制・監督に服することが当然の前提とされている。すなわち、環境監査に関する法は、この限りでは依然として「危険除去の法」として存在している。しかし、環境監査という手法が登場してきた背景を考慮すると、このように理解するだけでは、その意義を十分に把握することはできないように思われる。

環境監査という手法が提唱されてきた背景には、先にみたように、いわゆる「規律の欠缺」と「執行の欠缺」という前提的狀況があった。すなわち、環境基準などの固定化された準則が環境保全にとって有効かどうか検証しえ

ないこと、したがってまた、それに基づく command and control が実効性を有するかどうか不明であること、更には、環境基準などの設定がかりに有効になされうるとしても、現実には企業の技術能力などのさまざまな政策的要素を考慮した実施可能な基準設定にならざるをえないことなどの状況を前提として、本制度が登場している。

そうすると、ここでは、より有効な基準値を設定したり不確実な環境リスクにも柔軟に対応しうる行政の能力、および法令上設定された基準値を達成しうる企業的能力を継続的に向上させ、更には、基準を達成してもなお技術革新を図ることによって環境リスクを減少させようとする企業の取組みを支援するような制度的・理論的枠組が求められることになる。環境監査という手法については、それらに寄与しうるものとしての理解がなければ、従来の規制的手法の機能不全を補いうるものとはなりえないし、それが提唱された背景にも合致しない。

(3) そこで、この点に関して重要な意味を有するのが、本制度が企業操業に伴う環境等への影響に関して企業内監査を実施すること、およびそれを可能とするための環境管理システムを構築することのみではなく、その具体的内容やパフォーマンスの情報開示を含む制度として構想されていることである。

すでに述べたように、EC規則および本法によれば、自発的な意思により本制度への参加を決定した企業は、環境目標を達成するための環境管理システムを構築し、自らの活動の環境へ及ぼす影響について企業内監査を実施するとともに、それらが実際の環境保全にどの程度効果的であったか等に関し、体系的・客観的・定期的な評価および報告をするために環境報告書 (Umwelterklärung) を作成し、環境検証人による検証を経たうえで、少なくとも三年ごとにそれを公表することになっている。ここでは、企業内の環境管理システムの構築のみではなく、それを情報公開と結びつけることによってこそ、本制度の目標である「企業による環境保護の継続的改善」(kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes) が可能となることが明確に意識されている。換言すれば、環境監査は、ここでは企業自身による環境問題への積極的取組とそれを継続的に改善していく能力の向上を支援する

ツールであると同時に、その情報を公表することによって市民生活の保護にも貢献し、更には、市民からの疑問・質問に答える企業サーヴィスなどを通じて、環境への影響についての企業自身の知識を改善するシステムとして構想されている。⁽²¹⁸⁾

EMSでは、このように、参加企業は企業内監査を実施するに際して環境パフォーマンスの評価まで実施することが要求され、更には、環境パフォーマンスの達成状況についての信頼度の高い情報を公衆に提供することによって、新たな目標の設定と企業内組織の改善へと結びつけることが意図されている。すなわち、ここでは、環境パフォーマンスの検証と情報の開示という二つの大きな要素がセットになってはじめて従来の規制的手法の行き詰まりを補うことができるという理念の下に、環境管理システムが構想されていることになる。ISO規格およびBS規格では、右の要素が環境管理システム内で十分にリンクされておらず、その意味では、これまでの枠組みを踏み出たものとはなっていないことについては、すでに指摘したとおりである。⁽²¹⁹⁾

(4) さて、そうすると、本制度へ参加した企業は、まず何よりも規制法上の「関係するすべての環境法規の遵守」を義務づけられ、それを履行するために環境目標を定立するとともに、その達成を可能としうる環境管理システムを構築することによって、絶えず企業自身の技術革新能力を向上させねばならない。そして更に、ここに情報の開示という要素が加わることによって、企業は新たな環境保全技術の開発やそのための環境管理システムの改善に関する情報を市民に積極的に公開するとともに、その意見を反映させつつ持続的に組織としての能力を高めていかねばならない。この際、環境パフォーマンスの達成状況を三年ごとに公表することになっているため、そのつど新たな環境目標を設定して環境保全に取り組んでいる姿勢をみせなければ、おそらく市民からの信頼は得られないし、状況次第では、法令等による規制値を上回るような環境目標の設定が要求されることも、可能性としてはありうることになる。他方で、企業がリスク管理に関する知識をより多く獲得し、リスク管理能力を向上することにな

れば、その分だけ行政の知識も向上することになるから、環境保全にとつてのより実効的な基準設定が可能となるし、新たな状況にフレキシブルに対応する能力も向上することになる。そして、おそらくは、この点こそが規制的手法の機能不全を補うものとしての環境監査の存在意義であるといいうる。⁽²²⁰⁾

すなわち、「危険」のラインを環境基準等の固定化された準則として示すことがそもそも困難になっているという状況の下で、行政にも企業にも不確実な状況に対応しうる能力が要求されるとともに、その能力向上を可能とする制度としてのフレキシビリティも求められているのである。環境監査に関する法は、ここでは、「企業による環境保護の継続的改善」を可能とするような、企業の組織としての自己展開能力とそのプロセスを支えるものとして存在していることになる。情報公開という要素を含んだE M A Sは、まさにこの点において他の環境監査規格と決定的に異なる制度として存在する。

他方で、行政は、カルカー(Kalkar)決定が指摘するように、「実践理性の限界の彼方にある不確実性」(Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft)に対処するために、「科学的・技術的に代替可能な全ての認識 (alle wissenschaftlich und technisch vertretbaren Erkenntnis) を考慮に入れ、恣意に流れぬように (willkürlich) 決定すべきことが義務づけられるため、行政自身のリスク管理能力を絶えず向上させよう努めなければならぬ。しかし、現実には、行政自身の知識のみならず、企業の技術革新によって得られた知識にも依存しなければ有効な基準設定さえもできない。したがって、ここでは、より有効な基準の設定のために、企業による技術革新の成果を積極的に採用しうるような、あるいは環境リスクにフレキシブルに対応しうるような、それ自体として自己修正の余地を当初から内包したものである」として法の存在が要求されることになる。そのことによって「代替可能な全ての認識」を考慮に入れた決定が可能となるし、経験的な知識によって獲得された明確な基準に従って命令・禁止を行う規制的手法の限界を補うものとして機能することにもなる。右の限りでは、環境監査に関する法は、行

政や企業能力の向上を側面から支援するものとして性格づけられる。

(5) これまでの考察から明らかなように、規制的手法の機能不全を補うものとして要求される法は、その存在形式としては、それが強制であれ刺激であれ、行政上の規制的目标を達成・遵守させるものとしてではなく、あくまでも企業自身の技術革新およびそのための学習能力を高めうるものとして存在しなければならない。極論であることを承知したうえで敢えていうならば、これまでの環境法は、明確な準則の達成および遵守のためのプログラムであつたがゆえに、したがつてまたその準則それ自体が企業の技術革新能力と密接に結びついて設定された静態的なものであつたがゆえに、環境保全のための手法として当初から限界を内在させていたし、かえつて企業の持続的な技術革新の促進およびその能力の向上をも阻害してきたともいいうる。

これに対して、本制度は、確かに今後の実際の運用がいかなる形で展開していくのかについて不透明な部分もあるが、少なくとも制度の趣旨としては、前述のように「企業による環境保護の継続的改善」を可能とすべく、環境問題に対する企業の積極的取組とそれを継続的に改善していく能力の向上とを、法的に支援するシステムとして理解することができるといえる。法は、ここでは、企業の組織としての自己展開能力とそのプロセスを支えるものとして存在しているにすぎない。しかし、そうであるからこそ、法はそれ自体として不確実な状況に対応可能な自己修正の余地を当初から内包するところのフレキシブルな決定のプロセスとして存在しうるとともに、経験的な知識によって獲得された明確な基準によって命令・禁止を行う従来の規制的手法の行き詰まりを補うものとしての機能も果たしうることになる。⁽²²⁾

(153) ECの第五次環境行動計画については、東京海上火災編・前掲書註(11)二三頁以下、阿部泰隆・淡路剛久編『環境法』有斐閣(一九九五)八〇頁以下など参照。

(154) EC環境法の全体的な動向については、東京海上火災編・前掲書註(11)三三頁以下、とくに四〇頁以下に詳しい。

(155) 高橋・前掲註(2)四頁以下参照。

(156) 以上については、河野正男「環境監査の展開」ジュリスト一〇一五号(一九九三)一四〇頁以下、環境監査研究会編・前掲書註(132)七頁以下、一五頁以下など参照。

(157) 本稿・立教法学四八号八頁以下、とくに一二頁以下。

(158) 本制度創設の背景として、環境に関する各種情報について住民のいわゆる「知る権利」を規定した一九九〇年のEC指令の採択が大きな役割を果たしていることについては、再三指摘してきたところである。高橋・前掲註(2)四頁、同・前掲註(9)一一九頁、および、本稿・立教法学四八号一六頁など。

(159) なお、自由意思による参加の是非等の議論については、高橋・前掲註(9)一二三頁註(106)、およびそこに掲記の諸論稿を参照。

(160) ドイツ環境監査法が本制度の運用を完全に市場メカニズムに委ねるのではなく、本法を制定することによって間接的にはあるにせよ行政の監督下に置いていること、および、そのことゆえに企業の自己責任に基づく環境保全措置の実効性が法的に担保される仕組みになっていること、更には、そのような手法を採用したことの必然的な結果として、本制度へ参加した企業および事業所に対する規制緩和の議論が結びつけられることについては、後述六五頁以下参照。

(161) 以上につき、本稿・立教法学四八号四頁、三三頁など参照。

(162) Vgl. Lütke, NVWZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff, S. 235; Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff, S. 676. また、一九九六年二月の時点で、ベルギーでは二、デンマークで三、フランスで三、アイルランドで一、オランダで八、スウェーデンで一、イギリスで一〇の事業所がEMASによる認証を取得し、登録されているという(Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 676 FuBn. 140)。

なお、インターネットを通じてこの点についての最近のさまざまなデータを参照することもできたが、筆者がみた限りでは、各サイトごとにその数字が異なっていたり、調査時点が不明であったりしたため、そこで参照しえた数字はあえて示さなかった。ただ、各サイトの情報を総合すると、六〇〇前後の事業所が認証を取得しているようである。

(163) 本稿・立教法学四八号一〇頁以下、一七頁。

(164) Vgl. Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff, S. 676.

(165) 以上につき、Köthe (FuBn. 10), S. 13f. Rdn. 26.

(166) Vgl. Köthe (FuBn. 10), S. 14, Rdn. 27.

(167) ここでの「制度上の利益」ということの意味については、本稿・立教法学四八号一一頁、および一八頁註(22)参照。

(168) これについては、かつて、「危険」概念の変質として論じたことがあった。また、わが国の場合をみても、環境基準や排出基準は、最終的にはむしろ実現可能性などの政策的要素が考慮されたうえで決定されているのが実状である。北村喜宣「環境基準」ジュリスト増刊・行政法の争点(新版)(一九九〇)二五六頁以下。企業活動や開発行為に伴う環境への影響すなわち環境リスクについて、それがいかなる内容および程

度の危険性を有し、もしくはそれがどの程度の環境汚染や破壊を招来し、結果的に生命・健康等へいかなる被害・損害をもたらすかを予測し、それをどのように定式化するかという問題は、もともとは自然科学的課題であるともいえるが、そこでの自然科学的知見に基づいていかなる規制を実施するかという価値判断レベルにかかる決定は優れて政策的な課題であるため、現実には実現可能性を考慮したうえでの基準設定にならざるをえないのは、その意味ではやむを得ない。しかしまた、そうであるからこそ、そこに規制的手法の限界も内在しているといえる。以上につき、高橋・前掲註(9)九一頁以下、とくに九三頁以下参照。

(169) Anhang I B Nr. 4 Abs. 1 b) der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.

(170) 高橋・前掲註(2)二二頁以下。

(171) Vgl. dazu Sellner/Schuttenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 928ff., S. 934. 本制度に参加した企業について等しく図柄の使用を認めることは、これらの企業がすべて同一の基準で審査を受けて認証を取得したかのような印象を与えることにもなるため、本法がEC規則よりもはるかに厳格な基準および内容をもって実施されることになったことなどを考慮すると、少なくともドイツの企業にとっては歓迎されるべきことはいえない。本制度に参加した企業についてはロゴ(Logo)の使用を認めるという一九九二年三月のEC委員会草案が環境保護団体や企業の圧力でEC規則に正式に採用されなかったという事情があるが、その当時のドイツ企業の懸念は、本法の成立によってより現実味を帯びるに至っているともいえる。この経緯等については、vgl. Führ, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 858ff., S. 860. また、高橋・前掲註(2)二二頁以下。

(172) この点は、ISO規格に大きな影響を与えたBS規格により明瞭に示されている。なお、平林ほか・前掲書註(3)一八頁以下は、「ISO九〇〇〇シリーズの審査登録を受けることによって、その企業の品質システムが一定の基準に達していることが客観的に保証されることになる。国際的な事業活動を展開する際の一種のパスポートのように関係者から評価され、信頼を手に入れることができる。同様にISO一四〇〇〇シリーズについても、審査登録を受けた企業で作られた製品は環境関連の法規を遵守し、環境に配慮していることを社会から評価されることになる。したがって、内外の顧客に安心してこれらの製品を使用してもらえ土台ができたといえる」という。すなわち、両者の規格内容には共通の部分が多く、したがって、そこには「すでにISO九〇〇〇シリーズで品質システムを導入して体制整備が完了し、審査登録をした企業に対し、その経営風土の上にISO一四〇〇〇シリーズの環境マネジメントシステムを導入することは、比較的スムーズに受け入れられる」であらうという規格制定者の意図が存する。

(173) もっとも、現実には、ドイツでの議論のレベルはここまで至っていないようにも思われる。Vgl. G. Küpper, Welchen Einfluss haben Haftung und Versicherung auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen im Umweltbereich?, BB 1996, S. 541ff.; vgl. auch Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff., S. 677. 他方、このような形で特定の企業を優遇するといった問題性については、vgl. Lübbe-Wolff, DVBl. 1994 (FuBn. 2), S. 361ff., S. 373; Sellner/Schuttenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 928ff., S. 932.

(174) H. Hill, Kommunikative Problembewältigung bei umweltrelevanten Großvorhaben, DÖV 1994, S. 279ff., S. 283; C. Koenig, Internalisierung des Risikomanagements durch neues Umwelt- und Technikrecht?: Ein Plädoyer für die Beachtung ordnungsrechtlicher Prinzipien in der umweltökonomischen Diskussion, NVwZ 1994, S. 937ff., S. 941.

- (17) Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG), vom 10. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2634). なお、この法律については、吉村良一「ドイツにおける新環境責任法」国際比較環境法センター編『世界の環境法』国際比較環境法センター（一九九六）二四〇頁以下、ヨーロッパ環境法研究会「ドイツ環境責任法」判例タイムズ七九二号（一九九二）、東京海上火災編・前掲書（註11）一一三頁以下など参照。
- (176) 直接的には、高橋・前掲註（9）九四頁参照。
- (177) たとえば、村上淳一ほか『ドイツ法入門（改訂第二版）』有斐閣（一九九四）一一〇頁以下など参照。Vgl. T. Möllers, Qualitätsmanagement, Umweltmanagement und Haftung, DB 1996, S. 145ff., S. 1460f.; Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff., S. 678. なお、ドイツにおける環境責任論の近年の動向については、vgl. J. Klass, Zum Stand der Umwelthaftung in Deutschland: Umwelthaftungsrecht als Spiegelbild der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse: Kritische Bilanz und Ausblick, UPR 1997, S. 134ff.; J. Simon, Schadenssteuerung durch Umwelthaftung, in: M. Ahrens/J. Simon (Hrsg.), Umwelthaftung, Risikosteuerung und Versicherung, 1996, S. 13ff.
- (178) Vgl. z. B. Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff., S. 679; Lübke-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217ff., S. 225ff. 他、このように各種の方向性に対する批評については、vgl. R. Steinberg, Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995, S. 209ff., S. 210f.
- (179) Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff., S. 679.
- (180) 本稿・立教法学四八号一三頁以下など。
- (181) ただし、このことが本制度の運用を完全に企業の自由に委ねる趣旨でないことは、後述七一頁以下、および、高橋・前掲註（6）八六頁以下、一一〇頁以下参照。
- (81) Vgl. Fluck, Aspekte des Verwaltungsverfahren in der Unternehmenspraxis, VerwArch. 1995, S. 467ff., S. 479; Schottelius, BB 1995 (FuBn. 2), S. 1549ff., S. 1553.
- (82) Vgl. Martens/Moufang, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 246ff., S. 247; Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 928ff., S. 932. なお、高橋・前掲註（2）二二頁参照。
- (84) 同上、高橋・前掲註（2）二二頁参照。
- (85) Führ, NVwZ 1993 (FuBn. 2), S. 858ff., S. 861; 高橋・前掲註（2）二二頁以下参照。
- (86) BGBI. I S. 1498.
- (87) § 4 Abs. 1 der 9. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV); Art. 3 Nr. 3 des Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren.
- (88) Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW/AbfG) vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705).

(89) Vgl. §§ 5 Abs. 2, 13 Abs. 1 der Verordnung über Verwertungs- und Beseitigungsnachweise (Nachweisverordnung - NachwV) vom 10. September 1996 (BGBl. I S. 1382); §§ 13 Abs. 4 Nr. 1, 15 Abs. 2 der Verordnung über Entsorgungsbetriebe (Entsorgungsbetriebsverordnung - EfbV) vom 10. September 1996 (BGBl. I S. 1421); § 7 Abs. 1 der Verordnung über Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen (Abfallwirtschaftskonzept- und -bilanzverordnung - AbfKoBiV) vom 13. September 1996 (BGBl. I S. 1447).

(90) Vgl. Kothe (FuBn. 10), S. 18f. Rdn. 37. なお、この決議は、一九九六年十二月二二日までの具体的見通しを示すよう求めているが、その確認後の推移は確認することができなかった。

(91) このような傾向に否定的な見解として、vgl. Lüttes, NVwZ 1996 (FuBn. 4), S. 230ff., S. 235; Lübbe-Wolff, NuR 1996 (FuBn. 4), S. 217 ff., S. 225.

(92) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 15. März 1974, BGBl. I S. 721, geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990, BGBl. I S. 205.

(93) 本稿・立教法学四八号三頁参照。なお、環境法典草案 (各論) には、危険物質 (gefährliche Stoff) について、人間と環境の保護 (Schutz der Menschen, der Umwelt) にとって必要不可欠なものをまとめた「安全性データ集」(Sicherheitsdatenblatt) の導入を義務づけるなど、安全性のデータを企業が処理したり情報提供する場合の方法についての規定が置かれている (§ 454 UGB-BT)。また、同じく危険物質について、その廃棄物の処理までも含めて、それらの環境へ及ぼす影響を全生産ラインの分析に基づいて報告する義務 (Mitteilungspflicht) が規定されている (§ 458ff. UGB-BT)。以上について、vgl. Kloepper, DVBl. 1994 (FuBn. 5), S. 305ff., S. 312.

(94) すなわち、同法によれば、廃棄物の発生を抑制することが廃棄物の利用に優先するものとされ、そのために、まず何よりも廃棄物の発生量を抑制し、有害性を低減すべきものとされている (四条一項)。また、連邦インミシジョン防止法では、認可を必要とする施設について、施設操業に際して廃棄物の発生を抑制すること、もしくはそれができないときには法令に適合しかつ有害性のない形で利用する義務、そしてそのいずれもが技術的に不可能な場合には公共の福祉を侵害しないよう処分する義務が規定されている (同法五条一項三号) が、これとの関連で、製造業者は、原材料を循環利用するとともに、廃棄物ができるだけ発生しないような製品および製造方法を開発することが求められることになる (二二条)。また、連邦官庁その他の公的機関も、日用品調達、建築計画等の段階で、耐久性、修理・再利用可能性に優れていること、廃棄物発生量が少ないこと、廃棄物中の有害物質が少ないこと等を考慮して、廃棄物発生量の抑制に資するような製品の需要喚起を図ることが求められる (二七条)。

他方、廃棄物の発生を抑制できない場合には、原則として処分よりも利用を優先する (五条二項)。利用の方法としては、物質としての利用とエネルギー回収とがあるが、利用に際しては、廃棄物の種類、性状に応じて高価値利用に努めること、および、より環境親和的な方法を選択することが求められる。

また、廃棄物の処分は、公共の福祉を侵害することのないように実施されねばならず、人の健康や動植物に危害を及ぼすとき、水域や土壌に

影響を与えるとき、大気汚染や騒音等の有害な環境影響をもたらすとき、地域開発・都市計画等の関連事項が遵守されていないときなどは、当該処分は違法となる。

(165) § 22 KrW/AbfG.

(166) § 19 KrW/AbfG. 廃棄物管理構想の作成を義務づけられているのは、年に二トンを超える要特別監視廃棄物または二〇〇〇トンを超える要監視廃棄物を発生させる事業者であり、初回の作成期限は一九九九年一月三十一日で、以後五年間を対象とする。

(167) §§ 20, 40 KrW/AbfG.

(168) 古典的な警察法 (Polizeirecht) 上の核心的概念としての「危険」(Gefahr) 概念との関連でこのことを検討するものとして、高橋・前掲註(9) 九二頁以下参照。

(169) Vgl. K.-H. Ladeur, Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft: von Gefahrenabwehr zum Risikomanagement, Schriften zur Rechtstheorie, Heft 167, 1995, S. 9ff., S. 69ff. のような議論に大きな影響を与えたのが、高速増殖炉の建設許可をめぐる一九七八年八月八日の連邦憲法裁判所決定、いわゆるカルカー (Kalkar) 決定 (BVerfGE 49, 89; NJW 1979, 359) である。この決定の意義については、高橋・前掲註(9) 九六頁以下参照。

(200) これについては、高橋・前掲註(9) 九五頁以下、および一一〇頁註(46) に掲記の諸論稿を参照。

(201) Vgl. S. Krieger, Das technische Umweltrecht der Gemeinschaft nach neuen Konzeption, UPR 1992, S. 401ff.; K.-H. Ladeur, Risikooffenheit und Zurechnung: insbesondere im Umweltrecht, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Abmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 111ff.

他方で、たとえば行政行為論との関係では、現代社会の複雑多様化に対応すべく、それまでの行政主体と私人の二分法に基づくその意味では極めて単純な行政行為概念とともに、あるいはそれに代えて「複雑な行政決定」(komplexe Verwaltungsentscheidung) などの概念を用いることによって、たとえばリスク調査における行政と私人との役割のあり方、更には審議会などの外部の専門家の意見を制度の中に明確に位置づけるなどの「協働的行政手続」(kooperative Verwaltungsverfahren) について論じられることもあったが、それらは、環境問題との関連でいうならば、市民および企業を義務づけるだけではなく、むしろ両者を環境保護の味方につけて政策の実現を図ろうとするものであって、規制的手法によっては不十分であったより実効的な環境保護の実現を意図するという意味においては、それらの議論は、本制度との関連でも極めて有益な視点を提供する。Vgl. E. Schmidt-Abmann, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34 (1976), S. 221ff., S. 223ff.; R. Steinberg, Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, DÖV 1982, S. 619ff.; U. Di Fabio, Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand, VerwArch. 1990, S. 193ff.; J.-P. Schneider, Kooperative Verwaltungsverfahren, VerwArch. 1996, S. 38ff., S. 40f.; W. Hoffmann-Riem, Verfahrensprivatisierung als Modernisierung, DVBl. 1996, S. 225ff.

(202) 高橋・前掲註(9) 九二頁以下参照。

(203) なお、アメリカでは一九九〇年に大気清浄法 (Clean Air Act) が改正され、そこには二酸化硫黄 (SO_2) を対象とする排出権取引制度が導入されている。具体的には、発電所からの SO_2 排出量を、二〇一〇年までに一九八〇年レベルの約半分にあたる八九五万トンに減らすという目標を掲げ、発電所ごとに一年間に排出できる割当量を、特別の計算式に従って決めている。割当量は、脱硫装置の設置や硫黄分の少ない石炭の使用など、いかなる方法で達成してもよいが、それができないときには、排出権市場で SO_2 排出の権利を買うことになり、発電所ごとに最も安価な方法を選択することができる。アメリカ環境保護庁 (Environmental Protection Agency: EPA) によれば、目標を達成するために必要なコストは、当初、これまでの規制的手法による場合には年間五〇億ドル、排出権取引システムによった場合には四〇億ドルと試算されていたが、最近の試算では、年間二〇億ドル以下で済むという。排出権は、シカゴの商品取引所で毎年競売にかけられているが、昨年三月の競売では将来分も含めて計三〇万トンの排出権が売りに出され、電力会社のみではなく、小中学校や大学、更には環境保護団体までもが排出権を購入しているという。「排出権取引—温暖化会議へ米が主張」朝日新聞一九九七年一月六日付け朝刊、大塚直「アメリカ法における二酸化硫黄排出権取引プログラム—一九九〇年修正大気清浄法と施行規則」国際環境法センター編・前掲書註(175)一頁以下、など参照。

(204) このことの意味については、高橋・前掲註(9)八六頁以下。

(205) たとえば、小山茂樹「環境税導入をためらうな」朝日新聞一九九七年一月六日付け朝刊では、二酸化炭素 (CO_2) の抑制については、「温暖化防止責任法」など政府による監視、拘束の実施なども報じられているが、このような直接的に規制する手法は行政コストを高くするだけではなく、規制緩和や官僚の権限縮小が強く望まれている今日、その流れに逆行するものであり、「結局、市場メカニズムの機能を生かした経済手法の採用しか選択肢は残されていないのではないか。省エネ・新エネルギーの開発などのコストを市場内部に取り込むことがぜひとも必要である。そのためには大胆な環境税(炭素税)の導入は避けて通れない。これによってエネルギーコストは増大するが、技術革新や省エネは大きく前進するだろう」とする。ただ、その場合、具体的には「二〇一〇年に一定の CO_2 削減という政策課題実現のためには、化石燃料に対してどの程度の炭素税の賦課が必要であるかを明確にし、目標年に向かって年々数%ずつ炭素税をかけていくべき」である、というのであるから、本文で述べたように、ある一定の基準を「強制」によらずに達成しようとするものであり、規制的手法と表裏をなす。なお、大塚直「環境賦課金—環境保護のための間接的(経済的)手段(一)〜(六・完)」ジュリスト九七九、九八一、九八二、九八三、九八六、九八七号(一九九一)、中里実「環境政策の手法としての環境税」ジュリスト一〇〇〇号(一九九二)二二六頁など参照。また、村上淳一「ポストモダンの法秩序」同『「法」の歴史」東京大学出版会(一九九七)一六三頁以下所収、一六七頁、一六九頁など参照。

(206) 炭素税や環境税など、近年提唱されている新たな経済的手法の特徴、およびそれと従来からの手法との差異などについては、高橋・前掲註(9)八五頁以下。

(207) これは、カルカー決定で用いられた表現である。すなわち、同決定は、立法者は本来的には「科学および技術の水準」(Stand von Wissenschaft und Technik) といった不確定法概念 (unbestimmter Rechtsbegriff) を用いることなく、決定の内容をより詳細に決めておくことが望ましいが、他方では、あまりにも固定的でいわば加速度的に発展する技術革新に柔軟に対応できないような規定では、かえって基本権の保護にとつてはマイナスであるという認識の下に、不確定概念を用いることは「明確性の要請」(das Gebot der Bestimmtheit) という憲法上の要

請に反せず、しかしその場合には、行政庁と裁判所は、その規定を具体的状況と適合させるべく、規範レベルの規律の欠缺を埋め合わせねばならない、と判示している。カルカー決定については、高橋・前掲註(9) 九六頁以下。

(208) 環境法における執行の欠缺については、近年しばしば論じられているが、さしあたり、vgl. L. Krämer, Defizite im Vollzug des EG-Umweltrights und ihre Ursachen, in: G. Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 7ff.

(209) 以上につき、たとえば高橋・前掲註(9) 八七頁以下など参照。

(210) なお、いうまでもないことではあるが、環境税などの税制措置は企業活動についてのみ実施されるわけではない。たとえば、二酸化炭素(CO₂)などの温室効果ガスの削減との関連でいうならば、わが国のCO₂排出量の四分の一を占めるのが、家庭やオフィスビルなどの業務を合わせた「民生分野」で、九〇年からの五年間で一六パーセントもの伸びを示しているという(朝日新聞一九九七年一月一七日付け朝刊)。したがって、この点からいえば、民生分野での税制を見直すことにより、相対価値の変化に対する消費者の適応を促すことも効果的といえる。ただ、この場合でも、炭素含有量に応じて製品の税率が変更されることになるから、消費者が税率の低い安価な製品を選択すると同時に、企業としても消費者のそのような動向に対応すべく製品の開発を迫られるという意味では、技術革新のためのインセンティブとして作用することになる。

(211) これについては、かつて、国家および企業の「学習能力」(Lernfähigkeit)の向上そのものを保証するようなリスク管理のあり方が必要であり、そこでは、不確実性という状況にフレキシブルに対応し、決定に際してより多くの「知」をその都度学習しながら獲得しようとする試みそのものが、法的規律の対象とされねばならないことを指摘したことがある。高橋・前掲註(9) 一〇二頁以下、一〇七頁以下など参照。

(212) これについては、本稿・立教法学四八号一〇頁以下。

(213) ISO規格およびBS規格とEMASとの差異については、本稿・立教法学四八号一二頁以下。

(214) とりわけ、すでに述べたように、欧州標準化委員会(CEN)がEMASの環境管理システムの規格としてISO規格を採用するのは決定的であるため、環境管理システムの構築についてはほぼ同じ内容になるし、しかも、ISO規格自体はBS規格に基本的には依存しているから、環境管理システム構築のためのツールというBS規格の性格は、そのままEMASにも引き継がれることになる。以上につき、本稿・立教法学四八号一五頁以下参照。

(215) Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93.

(216) Vgl. z. B. § 7 Abs. 2 Nr. 2 UAG.

(217) すなわち、企業には、市場経済システムの中で行政による環境政策の目標および規制値を実現し、規制・監督の実効性を補完する役割が期待されているのであって、したがってその場合の企業によるリスク管理は、それが自己責任に基づいて実施されるものであっても、そこには明確な規制法上の枠組みが前提とされており、従前の経済的手法などで主張されたようなコストの内部化に尽きるものではない。したがって、それは、「企業による環境保護の非規制法上のシステム」(nicht ordnungsrechtliches System des betrieblichen Umweltschutzes) (Selner/Schuntenhaus, NVwZ 1993 (Fußn. 2), S. 928) とうう理解とは異なることになる。

(218) 以上につき、本稿・立教法学四八号一四頁以下。

(219) 本稿・立教法学四八号一五頁。

(220) この点については、かつて「ここでは、企業による自己制御的なリスク管理のあり方、とりわけ、それを規制法の枠組みの中で理解しようとするようなものの見方」が必要とされていると述べたことがある（高橋・前掲註（9）一〇六頁）が、この表現は若干正確さに欠けるところがあった。

なお、環境監査については、前述のように、企業が環境管理システムを構築する際のツールとしての理解が一般的であり、その視点からは、監査を実施することによって環境に配慮した企業であるとの社会的評価を獲得しようとか、企業のリスク管理能力が向上するといった評価がなされることになる。しかし、環境監査は、企業内でのみその機能を発揮すべく構想されているわけではない。むしろ、それが規制的手法の機能不全を補う役割を担って登場してきたことを重視するならば、それを実施することによって環境の保全といういわば公的利益の実現につながるの理解が必要である。そして、本制度は、環境保全という公的利益の実現が企業のリスク管理能力の向上という私的利益の実現過程に組み込まれることによって、公的利益と私的利益との垣根を取り払い、双方の利益を実現すべくその内容が構想されているが、その際に重要な役割を果たすのが、情報公開という要素である。すなわち、本制度に情報公開という要素が加わることによって初めて、従来の規制主義的な枠組みを超えて、企業の自発的な技術革新を促し、不確実な環境リスクにフレキシブルに対応しうる制度的・理論的枠組として性格づけられることになる。

(221) 高橋・前掲註（9）九八頁など参照。

(222) ただ、このシステムが十分に機能するためには、環境検証人が自らに課せられた任務を遂行しうるかどうかが決め手となる。すなわち、すでに述べたように、環境検証人による環境報告書の認定は、主として企業の監査システムについて、企業が作成した環境報告書という情報の信頼性・正当性を確認するというスタイルをとるが、実際には、その前提として企業が定立した環境行動計画や環境管理システムそれ自体が何らかの環境関連法規に違反するものであつてはならない。したがって、その審査は、企業がそれらの規定を遵守したかどうかについても実施されることになる。そこで、これとの関連で、EC規則および本法は環境検証人の認定要件として関係法規についての専門知識を要求しているが、前述のように、ここには法律や命令についての知識のみではなく、それをめぐっての最高裁判例および学説、更には行政規則に関しての知識も含まれる。しかし、法律の専門家であればともかく、個人としての環境検証人にそこまでの知識を要求することは、そもそも無理がある。したがって、実際の検証活動は、どちらかという組織としての環境検証人機構に委ねざるをえないことになる。

ここで重要なのが、本法でいう環境検証人機構がいかなるものとして構想されているかである。すでに述べたように、EC規則の規定の仕方は、検証活動が多方面に及ぶとき、あるいは自らの専門知識が不足するときは、他の環境検証人によって、あるいはその者を雇い入れることによって検証活動が実施される。それに対して、本法では、少なくとも一名の環境検証人を中心として組織が全体として検証活動を行いうる態勢にあれば、それを環境検証人機構として認定しうることにし、そのことによって、自然人および法人としての環境検証人だけではなく、専門知識や課程証明を有する特定分野のスペシャリストも検証活動に従事させることができる仕組みになっている。すなわち、本法のような規定内容

によって、環境検証人機構は個人としての環境検証人の集合体よりも優れた能力を備えた組織として活動しうることになる。

おわりに

(1) わが国では、一九九三年一月一二日、環境基本法が制定され、同月一九日に公布・施行された。そこでは、従来の排出規制を中心とした公害対策、ゾーニング規制を中心とした自然環境保全施策では十分な対応が難しく、環境そのものを総合的にとらえ、社会システムやライフスタイルを変革するための新しい政策手法を盛り込んだ法制度が必要であるという基本的認識の下に、今後、経済的手法をはじめとして多様な環境保全手法が展開されるべきことが指摘されている。そして、そのための具体的手法の一つとして、同法一五条では環境基本計画に関する規定を置いたが、そのことから明らかなように、今日、かつての公害規制から環境管理への環境政策の転換と総合的・計画的な施策の展開が求められているし、とりわけ、規制的手法を補完する新たな手法の導入が必要であることは、ほぼ共通の認識になっているといつてよい。⁽²³⁾ このような意味からも、E M A S は、実効的な環境保全のために採用されるべき手法の選択肢の一つとして位置づけられることになるであろう。

(2) 環境監査という手法が、今後いかなる方向に展開するかを予測することは、現段階においては極めて困難であるが、あるべき方向性としては、概ね二つの可能性が考えられている。⁽²⁴⁾

すなわち、第一は、環境監査をこれまでの規制的手法に依存しない全く新たな手法として性格づけ、全体としての環境法体系の中での独自の位置づけを模索する方向性である。これは、まさに、従来の規制的手法の限界を直視し、それに依存しない、したがってまたそれとは異なる、その意味での非規制的な企業による環境保全の手法として性格づけ、E C 規則やドイツ環境監査法はそれらを支援する法的枠組として理解する方向である。

他方で、第二に、環境監査は、確かに従来の規制的手法の限界もしくは機能不全を克服するために登場してきた

ものではあるが、それは決して規制的手法の外側に、全く独自の手法として位置づけられるものではなく、むしろ、規制的手法の有効性を前提としつつ、その実効性をより一層確実なものとするために、新たな規制法のあり方を模索する試みの中に環境監査を位置づけようとする方向性である。

環境監査という制度および手法が、既存の環境関連法規およびそこでの規制的手法といかに調和するのかに関しては、法理論的にみて解決すべき問題点も多いし、ましてや、この手法が環境法の新たな方向性を示しうるものとなりうるかどうかについても、いまだ不透明な部分も多い。ただ、EC規則によれば、環境保全のために従来から存する法規範や技術規格、更にはそれらに基づく企業の環境保全義務は、本制度の実施によっても何ら影響を受けることはない。したがって、環境保全の新たな手法としての環境監査は、既存の規制法上の手法に、その機能不全を補うべく付け加わるものと理解すべきであろう。すなわち、それは、規制的手法そのものではないし、しかし他方で、規制的手法と全く無関係に存在するわけでもない。ここに、環境監査の環境保全手法としての独自性および特殊性が存するし、そのことの認識なくして、その実効性を正当に評価することはできない。そのためには、まず何よりも、環境問題における法の役割、換言するならば、かつて述べたように「伝統的な因果律によつては判断できない、まさに『不確実性もしくはカオスの合理化』⁽²⁵⁾とでもいうべき非直線的なカオス的作用連関を合理化しうるような、非線形的モデル」としての法の存在が求められているのである。それなくしては、いかに従来からの規制的手法に代替しうる新たな手法が提唱されようとも、そこに存する問題性を克服しうるようなものとしての機能を期待することはできない。環境監査には、単なる環境保全手法としての斬新さだけではなく、環境問題における法そのものの存在意義や役割をも問う発想が内在しているのではないだろうか。

(223) たとえば、奥・前掲註(2)一一四頁など参照。

- (224) Vgl. Köck, VerwArch. 1996 (FuBn. 4), S. 644ff., S. 681.
(225) 高橋・前掲註(9) 一二七頁。